

LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y EL HAMBRE:
LA FUNCIÓN FUNDAMENTAL DE LA FINANCIACIÓN
DE LA ALIMENTACIÓN, LA AGRICULTURA
Y EL DESARROLLO RURAL



LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y EL HAMBRE:
LA FUNCIÓN FUNDAMENTAL DE LA FINANCIACIÓN
DE LA ALIMENTACIÓN, LA AGRICULTURA
Y EL DESARROLLO RURAL

Documento preparado para la
Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo
Monterrey, México, 18-22 de Marzo de 2002

Roma, Febrero de 2002

ÍNDICE

PREFACIO	1
RESUMEN EJECUTIVO	3
INTRODUCCIÓN	7
EL CÍRCULO VICIOSO DE LA POBREZA Y EL HAMBRE	8
Pobreza y hambre: tendencias recientes y perspectivas para el futuro	8
Hambre y pobreza: exploración de las vinculaciones inversas	10
Hambre y conflictos	12
POBREZA, AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	13
El aspecto rural de la pobreza y el hambre y la función de la agricultura	13
HACIA UNA DOBLE ESTRATEGIA	15
Aplicación de las medidas de asistencia directa	16
TENDENCIAS DE LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS PARA LA REDUCCIÓN DEL HAMBRE, LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO RURAL	17
Tendencias de los recursos para los programas de alimentación y nutrición	18
TENDENCIAS DE LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS PARA LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO RURAL	19
Tendencias de la formación general de capital	19
Gasto gubernamental destinado a la agricultura	20
Corrientes financieras externas	22
El comercio agrícola y la liberalización del comercio	25
CÓMO HACER FRENTE A LA DISMINUCIÓN DE LOS RECURSOS DESTINADOS A REDUCIR EL HAMBRE Y LA POBREZA	25
Evaluación del déficit de recursos en la lucha por reducir el hambre y fomentar el desarrollo agrícola	25
Colmar el déficit de recursos: cuestiones de políticas y movilización de recursos a nivel nacional	27
Colmar el déficit de recursos: mecanismos posibles para movilizar recursos internacionales	28
CONCLUSIONES	30
BIBLIOGRAFÍA ESCOGIDA	32

PREFACIO

Nosotros, los Jefes de las tres instituciones de las Naciones Unidas con sede en Roma que se ocupan de la pobreza, la alimentación, la agricultura y el desarrollo rural, nos sentimos profundamente preocupados por las amenazas que penden sobre las perspectivas económicas de muchos países en desarrollo, la prosperidad del mundo en general y nuestros esfuerzos comunes por conseguir los objetivos de desarrollo del milenio. Ello se debe a que la mayoría de los gobiernos de los países en desarrollo y la comunidad internacional no han hecho frente a la necesidad de erradicar la extrema pobreza y el hambre y crear unas condiciones propicias al aumento de las inversiones en la agricultura y el desarrollo rural. La negligencia es la causa principal del hambre en un mundo en el que abundan los alimentos, ya que la humanidad tiene la capacidad de instaurar las políticas, instituciones, tecnologías y logística necesarias para prevenir y erradicar el hambre. Esperamos que la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo permita invertir la tendencia a la disminución de los recursos destinados a los importantes objetivos que son la reducción de la pobreza y el hambre y el desarrollo agrícola y rural, así como afrontar los problemas conexos que impiden un progreso significativo hacia la consecución de estos objetivos.

Nadie debería pasar hambre en el mundo. Sin embargo, casi 800 millones de personas en los países en desarrollo padecen subnutrición crónica. El hambre no sólo es resultado de la pobreza extrema, sino que también perpetúa esta pobreza reduciendo severamente la productividad y la capacidad productiva de las personas, de las comunidades y de naciones enteras. Por lo tanto, la reducción de la incidencia del hambre es una inversión excelente, pues permite que quienes se encuentran en un estado de dependencia económica y marginación pasen a participar en el crecimiento y el desarrollo y a contribuir a ellos con su talento y energía. Somos conscientes también de que la extrema pobreza y la privación a gran escala, en un mundo cuyas partes están cada vez más interconectadas, generarán sin duda tensiones sociales y políticas que no pueden aplacarse fácilmente y tienen efectos desestabilizadores de alcance mundial. Por consiguiente, es de interés para todos, tanto ricos como pobres, que la lucha contra el hambre y la pobreza avance con mayor rapidez.

La pobreza se concentra principalmente en las zonas rurales, especialmente entre los pequeños agricultores y las familias sin tierra. Gran parte de la pobreza urbana es consecuencia de la privación y el declive económico en las zonas rurales, que generan una emigración desesperada a las ciudades. Creemos que la lucha para reducir la pobreza debe comenzar en el campo. Además, debe comenzar con unas políticas y unos recursos que fomenten el crecimiento y un desarrollo rural de base amplia. Por ello, nos preocupa profundamente el hecho de que en los últimos diez años se haya producido una aguda disminución de los recursos -tanto nacionales como internacionales- destinados al desarrollo agrícola y rural en los países en desarrollo. Asimismo nos preocupa que el sistema comercial internacional no responda con suficiente rapidez a las necesidades de los países en desarrollo, que precisan unos mercados más abiertos a sus productos agrícolas, y limite de este modo una de las mejores oportunidades para reducir la pobreza rural.

Nuestras instituciones han colaborado para preparar este breve documento con la esperanza de que las pruebas que en él se presentan persuadan a los delegados de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de la importancia fundamental que reviste invertir las tendencias perjudiciales en las orientaciones de la financiación para el desarrollo. Confiamos en que nuestro mensaje llegue a sus destinatarios a fin de que en las estrategias de reducción de la pobreza de la mayoría de los países y en las decisiones, de ámbito nacional e internacional, sobre asignación de recursos se conceda una prioridad mucho más alta al aumento de las inversiones con vistas a reducir el hambre, incrementar la producción de los pequeños campesinos y promover el desarrollo rural.

Les recomendamos que lean el presente documento y esperamos con interés sus observaciones y propuestas.



Jacques Diouf
Director General, FAO



Lennart Båge
Presidente, FIDA



Catherine A. Bertini
Directora Ejecutiva, PMA

RESUMEN EJECUTIVO

En los albores del siglo XXI todavía estamos muy lejos de conseguir algo que la humanidad no ha alcanzado en miles de años, un mundo sin hambre ni pobreza. No obstante, en los últimos 30 años nos hemos acercado a esta meta en gran parte del mundo en desarrollo. Las vidas de millones de personas se han transformado a un ritmo sin precedentes en la historia de la humanidad y en una medida que hubiera sido inimaginable hasta hace tan sólo una generación.

No obstante, no hay motivos para la autocomplacencia. Incluso hoy en día, cerca de 1 200 millones de personas -una quinta parte de la población mundial- siguen viviendo en unas condiciones de pobreza abyecta. Casi 800 millones de personas en los países en desarrollo padecen hambre crónica. Un derecho básico, el derecho a disponer de alimentos suficientes y nutritivos, algo que la mayoría damos por descontado, sigue siendo un sueño lejano para quienes luchan contra la escasez de alimentos cada día de sus vidas. La presencia de la pobreza y el hambre extremas en tan gran escala en un mundo de opulencia evidente es una inmoralidad atroz.

Resulta esperanzador que la comunidad internacional haya adoptado la reducción de la pobreza y la erradicación del hambre como objetivos globales del desarrollo. Desde principios del decenio de 1990 se han acordado diversos objetivos relativos a la reducción de la pobreza en sus distintas formas y dimensiones. Se han establecido metas para reducir la pobreza, aumentar la escolarización, avanzar hacia la igualdad entre los sexos, reducir la mortalidad infantil y materna, mejorar el acceso a los servicios de salud reproductiva y adoptar estrategias nacionales de desarrollo sostenible. Además, en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, que se celebró en Roma en 1996, todas las naciones se comprometieron a alcanzar el objetivo de reducir a la mitad el número de personas subnutridas, desde unos 800 millones a 400 millones, para 2015. Todos estos objetivos se unificaron en los objetivos de desarrollo del milenio, que permiten abrigar la esperanza de que el mundo llegue a ser un lugar mejor para toda la humanidad.

Las dimensiones del hambre y la malnutrición son alarmantes y no pueden dejar a nadie indiferente. Se estima que en 1996-98 había en el mundo en desarrollo 174 millones de niños

menores de cinco años malnutridos y que 6,6 millones de los 12,2 millones de fallecimientos entre niños de este grupo de edad están relacionados con la malnutrición.

El hambre no sólo es un efecto de la pobreza, sino también una causa importante de ella. Sus efectos van más allá del terrible precio que se cobra entre quienes la padecen. El hambre acarrea unos costos económicos considerables para las personas, para las familias y para sociedades enteras. El trabajo, que frecuentemente es el único capital del pobre, resulta devaluado a causa del hambre. La escasez de alimentos perjudica a la salud mental y física y provoca así una disminución de la productividad, la producción y los ingresos. Quienes padecen hambre crónica no pueden acumular el capital financiero o humano necesario para poder escapar a la pobreza. Además, el hambre tiene una dimensión intergeneracional, ya que las madres subnutridas dan a luz niños con insuficiencia ponderal. En las sociedades en las que el hambre está extendida, el crecimiento económico, elemento fundamental para una reducción sostenible de la pobreza, se ve gravemente comprometido.

¿Quiénes son los pobres y cuál es la principal fuente de sus medios de subsistencia? Casi tres cuartas partes de los pobres de los países en desarrollo viven en zonas rurales. El rápido aumento de la pobreza urbana puede explicarse por la decadencia de la agricultura y el sector rural. La cara rural de la pobreza, la miseria humana y el hambre indica que la batalla para mitigar el hambre y la pobreza debe librarse en las zonas rurales.

Muchos de los campesinos pobres son pequeños agricultores que se encuentran en el límite de la supervivencia o personas sin tierra que intentan vender su trabajo. Sus ingresos dependen de la agricultura, ya sea directamente como productores o trabajadores a sueldo, o indirectamente en sectores cuya existencia deriva de la agricultura. El comercio, el transporte y la elaboración, de los que vive un gran número de pequeños empresarios, son necesarios para la agricultura, pero también dependen de las actividades agrícolas para sobrevivir.

Para conseguir una reducción rápida de la pobreza y el hambre se necesitará una doble estrategia. Por una parte, habrán de adoptarse medidas directas para mejorar el acceso de quienes se encuentran en una situación de pobreza extrema a los alimentos que necesitan para una vida activa: esto les capacitará para escapar de la trampa del hambre y les permitirá participar plenamente en los procesos de desarrollo. Al mismo tiempo, se deberá impulsar la promoción de un desarrollo agrícola y rural de base amplia, lo que creará oportunidades para una salida sostenible de la pobreza. Estos dos elementos de la estrategia propuesta son fundamentales para una reducción rápida, sustancial y sostenible de la pobreza y el hambre. Se trata de dos factores que se fortalecen mutuamente, ya que el avance de uno de ellos mejora la eficacia del otro. La oferta de programas de alimentación y redes de seguridad alimentaria a partir de la producción local entraña una doble ventaja: no sólo se alimenta a los hambrientos sino que también se amplían los mercados locales de alimentos, lo que crea oportunidades de obtención de ingresos y de empleo para los pobres.

La responsabilidad de escapar al hambre y la pobreza recae en primer lugar y principalmente en los mismos individuos y después en sus familias, comunidades y gobiernos. De conformidad con la legislación internacional sobre derechos humanos, los gobiernos tienen la obligación, cuando falla la acción privada, de garantizar que la población pueda gozar del derecho a disponer de alimentos suficientes. Sin embargo, la proporción del gasto público que los países en desarrollo destinan actualmente a la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria dista de ser suficiente, especialmente en los países en los que la escasez alimentaria es más grave, lo que implica una necesidad de ajustar las prioridades de la financiación pública.

No obstante, la comunidad internacional puede desempeñar unas funciones muy importantes en apoyo de los esfuerzos nacionales y, sobre todo, para ayudar a los gobiernos, especialmente los de los países de bajos ingresos, a sufragar los costos de las inversiones necesarias cuando éstos superan sus propios recursos.

Pese a todo, sigue habiendo una desproporción notoria entre la aceptación implícita de la responsabilidad mundial en la erradicación del hambre y la pobreza y el alcance de las medidas adoptadas a nivel nacional e internacional. Aunque son evidentes sus beneficios, los recursos destinados a programas relativos a la alimentación y la nutrición en favor de los necesitados parecen ser sólo una parte de lo que se precisa para mejorar la situación de manera sustancial. Los recursos, privados y públicos, dedicados a la agricultura y el desarrollo rural tienden a disminuir de forma visible y preocupante, especialmente en los países en los que el hambre y la pobreza están extendidas. Esta tendencia ha sido especialmente aguda en los programas de las instituciones financieras internacionales (IFI), así como en los de muchos donantes bilaterales y gobiernos nacionales, a pesar de los reiterados compromisos para ampliar la inversión en la agricultura y el desarrollo rural. En la mayoría de los casos, en vez de alcanzar la meta declarada de aumentar su apoyo a la agricultura y el desarrollo rural, los donantes han contribuido a un declive progresivo. Los países pobres con escasa capacidad para movilizar unos montos suficientes de ahorros internos o de inversiones extranjeras directas (IED) necesitan corrientes considerables de asistencia oficial para el desarrollo (ODA), incluidos préstamos multilaterales, a fin de establecer las condiciones (creación de capacidad, infraestructura, bienes públicos e instituciones) necesarias para atraer capital privado a la agricultura, ya sea nacional o extranjero.

El comercio internacional brinda oportunidades a los países en desarrollo para extenderse a nuevos mercados y productos y mejorar las perspectivas de crecimiento y seguridad alimentaria. Aunque la liberalización del mercado de productos agrícolas puede generar beneficios, los progresos reales hechos en las negociaciones en curso han sido limitados hasta ahora, y sus beneficios modestos. Si la liberalización sigue concentrándose fundamentalmente en la eliminación de las subvenciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), quienes se quedarán con la parte del león serán los contribuyentes y consumidores de los países desarrollados. Para los países en desarrollo reviste más importancia: la eliminación de las barreras al comercio de productos en los que tienen una ventaja comparativa y una reducción o una inversión del vertiginoso aumento

de los aranceles sobre los productos básicos elaborados; un acceso preferente más amplio y de mayor alcance para los más pobres de los países menos adelantados; fronteras abiertas para la IED a largo plazo; y una mejora de los programas de garantía de la calidad y de inocuidad alimentaria que den a los países en desarrollo la posibilidad de competir con mayor eficacia en los mercados extranjeros. Los recursos generados mediante la liberalización comercial y las reducciones de la protección interna podrían destinarse a aumentar la financiación para el desarrollo.

Debería estudiarse con detenimiento la posibilidad de aplicar nuevos mecanismos de financiación, dada su importancia potencial para la transferencia de recursos entre los países desarrollados y en desarrollo y, por lo tanto, la medida en que podrían complementar la AOD. Aunque el llamamiento en favor de un aumento considerable de la AOD es muy positivo, hay que adoptar medidas para garantizar la adhesión a los objetivos acordados. Es preciso presentar propuestas que garanticen mecanismos de reposición más sencillos y fiables, especialmente en lo relativo a los recursos para préstamos en condiciones favorables administrados por las IFI. También es importante que se formulen recomendaciones creíbles sobre la financiación de un aumento de la circulación de los bienes públicos mundiales -cuya oferta es actualmente desesperadamente escasa y que compiten con la IED- necesarios para garantizar el buen funcionamiento de los procesos de globalización y la gestión sostenible de los recursos mundiales.

Las organizaciones de las Naciones Unidas con sede en Roma que se ocupan de la pobreza, la alimentación y la agricultura opinan que la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo debe determinar la cuantía de los fondos, tanto nacionales como internacionales, que se necesitan para conseguir los objetivos acordados a nivel internacional, especialmente los relativos a la reducción del hambre y la pobreza. Estamos convencidos de que es una equivocación fundamental considerar la asistencia a los pobres y hambrientos como un acto de caridad. La erradicación de la pobreza extrema y del hambre no sólo es un imperativo moral, sino también una acción muy acertada desde el punto de vista económico. Nuestro trabajo y el trabajo de otros interesados demuestran claramente que la erradicación del hambre y la pobreza, donde quiera que ésta se encuentre, obra en interés de la comunidad internacional, tanto de los países ricos como de los pobres. La erradicación del hambre y la pobreza es una inversión que genera grandes beneficios por lo que hace a la paz, la estabilidad política, el desarrollo y la prosperidad generales.

El lento progreso hacia la consecución de los objetivos acordados a nivel internacional señala la necesidad no sólo de aumentar el volumen de recursos dedicados a este esfuerzo, sino también de distribuirlos con mayor eficacia. La financiación internacional para la erradicación del hambre y para el desarrollo agrícola y rural tiene que aumentar en consonancia con el problema y proporcionarse en condiciones asequibles que no conduzcan a un aumento del endeudamiento de los países en desarrollo.

INTRODUCCIÓN

1. La pobreza en sus distintas formas ha sido objeto de un interés creciente por parte de la comunidad internacional en el último decenio. Se han celebrado diversas cumbres en las que se han adoptado compromisos para una reducción drástica de la miseria que tantos seres humanos padecen a lo largo de sus vidas. Este interés constituye en sí mismo un avance alentador, pero el progreso actual sigue siendo dolorosamente lento, pese a que las medidas para mejorar los medios de subsistencia de los pobres son asequibles. El hambre y la inseguridad alimentaria –los aspectos más graves de la pobreza extrema– han pasado a ser prioridades internacionales, y los participantes en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 declararon solemnemente su compromiso de reducir a la mitad para 2015 el hambre en el mundo.

2. La Declaración del Milenio de 2000 consolida y reitera los compromisos contraídos en el decenio precedente y puede considerarse como la fase final del proceso de la Cumbre. Por primera vez en un documento de este tipo, se hace hincapié en que sin políticas ni mecanismos para movilizar recursos públicos y privados a una escala mucho más amplia, no podrán conseguirse los objetivos de desarrollo del milenio acordados respecto de la reducción de la pobreza y el hambre y del desarrollo social y sostenible. Así pues, la Declaración es un punto de partida para una acción renovada en el siglo XXI. La Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo puede poner remedio a los fracasos registrados hasta ahora y corregir las tendencias imperantes estableciendo como objetivo principal la provisión de fondos suficientes para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio.

3. La Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo brinda la oportunidad de poner fin a una paradoja que ha caracterizado el decenio de 1990: el hecho de que mientras que el compromiso mundial de avanzar en la lucha contra la pobreza parecía ir cobrando fuerza y los medios para hacer frente a este problema aumentaban, el volumen de recursos realmente movilizados iba disminuyendo año tras año. La desproporción entre el compromiso y la acción ha aumentado, lo que inevitablemente plantea dudas sobre la autenticidad de este compromiso.

4. En el presente documento se examina la financiación con vistas a conseguir los objetivos de desarrollo del milenio desde el punto de vista de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), las tres organizaciones de las Naciones Unidas con sede en Roma que se ocupan de la alimentación, la agricultura y el desarrollo rural. En este documento se muestra como el hambre generalizado es un obstáculo para el crecimiento global y para las actividades tendentes a reducir la pobreza. Por otra parte, se hace hincapié en que para reducir la pobreza, el hambre y la inseguridad alimentaria es fundamental movilizar recursos y emplearlos cuidadosamente a fin de lograr la máxima efectividad. En este contexto se ilustra como los recursos destinados a la lucha directa contra el hambre y al desarrollo agrícola y rural contribuyen de modo sustancial y sostenible a la mitigación general de la pobreza.

EL CÍRCULO VICIOSO DE LA POBREZA Y EL HAMBRE

Pobreza y hambre: tendencias recientes y perspectivas para el futuro

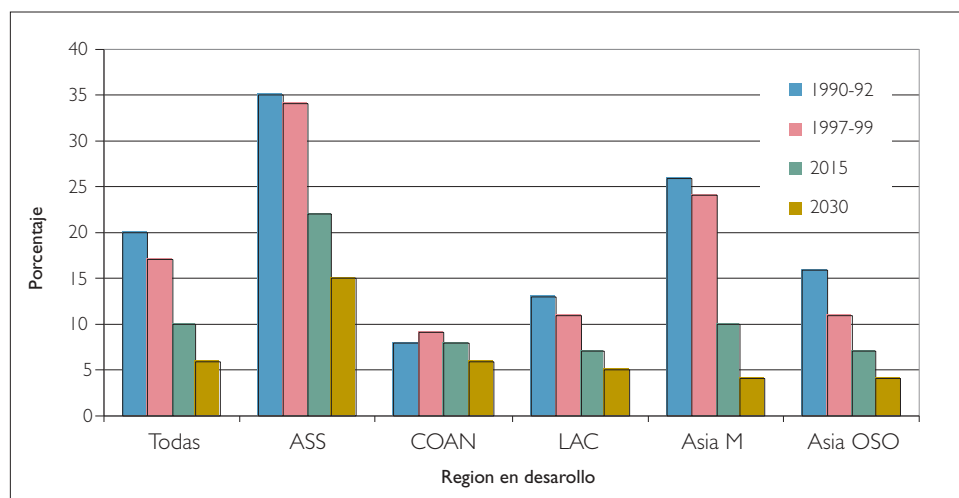
5. La comunidad internacional se ha comprometido reducir a la mitad la pobreza y el hambre para 2015. Pero, ¿quiénes son los pobres y los hambrientos? ¿Cuántos son? ¿Dónde se encuentran? ¿Cuál es la relación entre el hambre y la pobreza? En las dos secciones siguientes se trata de responder a estas preguntas y se subraya la urgencia de la lucha para reducir el hambre.

6. Con arreglo al “umbral de un dólar diario”, el número de pobres en los países en desarrollo asciende a 1 200 millones, de los cuales 780 millones padecen hambre crónica, lo que significa que su ingesta diaria de calorías no les basta para llevar una vida activa y sana.

7. La pobreza extrema sigue siendo un problema alarmante en las regiones en desarrollo del mundo, a pesar de los avances realizados en el decenio de 1990. El progreso en la reducción de la pobreza se ha concentrado en Asia, especialmente en su parte oriental. En todas las demás regiones, el número de personas que viven en condiciones de extrema pobreza ha aumentado. En el África subsahariana, el número de pobres aumentó en 58 millones entre 1990 y 1999.

8. Las previsiones del Banco Mundial (Banco Mundial, 2001) indican que para 2015, la proporción de personas que viven por debajo del umbral de pobreza de un dólar diario será de un 12,3 por ciento, frente a un 29 por ciento en 1990, lo que significa una reducción superior al 50 por ciento respecto a esta última fecha. En estas previsiones se da por supuesto un crecimiento económico considerablemente mayor del experimentado en los últimos años. Si estas hipótesis se revelan acertadas, el objetivo de reducir a la mitad la proporción de pobres en el mundo entre 1990 y 2015 se habrá alcanzado. No obstante, aun partiendo de las hipótesis de crecimiento más optimistas, en el África subsahariana casi el 40 por ciento de la población seguirá viviendo en la pobreza en 2015 y el número de pobres en este subcontinente habrá aumentado en 45 millones respecto a 1999. Es evidente que no hay motivos para la autocomplacencia.

Figura 1: Proporción de Personas Subnutridas en las Regiones en Desarrollo. Proyecciones de Referencia de la FAO



Fuente: FAO 2000, 2001b¹

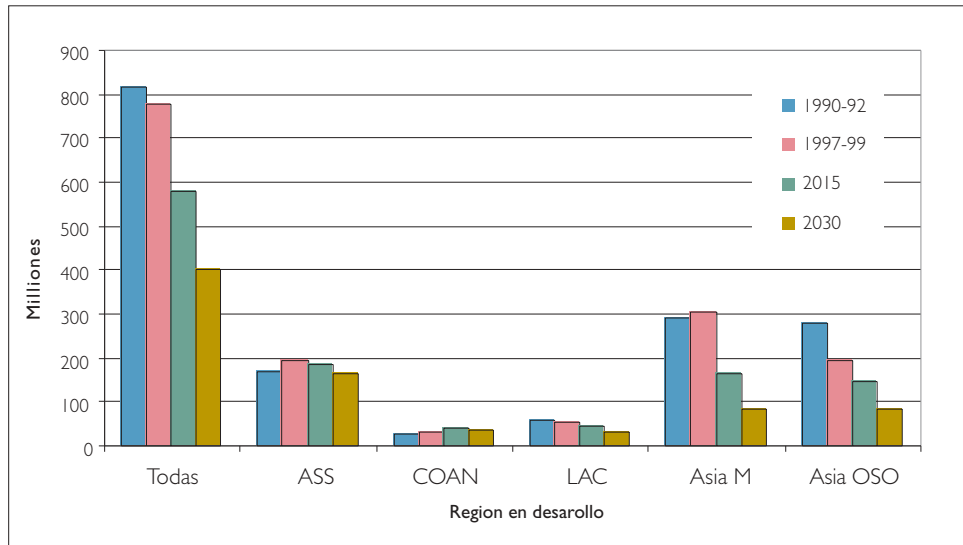
9. A pesar del crecimiento de la población, la proporción de personas que padecen hambre en los países en desarrollo disminuyó en un 3 por ciento en el decenio de 1990. Aunque este hecho representa un progreso, la prevalencia del hambre sigue siendo inaceptablemente alta. A principios del siglo XXI, en un mundo de visible abundancia, el 34 por ciento de los habitantes del África subsahariana padece hambre crónica (Figura 1). Esto significa que el número de personas subnutridas ha aumentado en 24 millones en un decenio.

10. El progreso en la reducción del número de personas subnutridas ha sido alarmantemente lento. El objetivo establecido en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 era reducir a la mitad ese número para 2015 partiendo de las cifras correspondientes a 1990-92. Los últimos datos muestran que el número de personas subnutridas está disminuyendo a un ritmo de seis millones por año. Esto significa que la tasa de reducción anual tiene que elevarse hasta 22 millones para poder conseguir el objetivo mencionado. Teniendo en cuenta las tendencias actuales, el objetivo no podrá alcanzarse antes de 2030. Las proyecciones de la FAO muestran que el objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación no se alcanzará en ninguna de las regiones del mundo en desarrollo; sólo las dos subregiones asiáticas se acercarán a la meta (Figura 2).

11. El hambre generalizado y persistente es una contradicción fundamental en el mundo actual. Los alimentos están: la agricultura mundial produce hoy en día un 17 por ciento más de calorías por persona que hace 30 años, a pesar del aumento de la población, del 70 por ciento. Los trabajos de la FAO demuestran que la producción agrícola mundial puede ser suficiente para alimentar a toda la humanidad en el futuro sin ejercer una presión excesiva sobre los precios o el medio ambiente. La existencia de 780 millones de personas que padecen hambre crónica en el mundo en

¹ Leyenda: ASS: África subsahariana; COAN: Cercano Oriente y África del Norte; ALC: América Latina y el Caribe; Asia M: Asia meridional; Asia OSO: Asia oriental y sudoriental.

Figura 2: Número de Personas Subnutridas: Real y Proyecciones de Referencia de la FAO



Fuente: FAO 2000, 2001b

desarrollo actualmente indica que hay un problema fundamental respecto de la distribución de alimentos y de los recursos para acceder a ellos.

12. El hambre y la pobreza se mantendrán a unos niveles inaceptables a menos que se tomen medidas decididas a fin de atribuirles una mayor prioridad política y movilizar recursos para luchar directamente contra ellas y promover el desarrollo agrícola y rural. Éste es nuestro mensaje de principio. Situar los objetivos de desarrollo del milenio en el centro de la financiación para el desarrollo constituirá un paso en la dirección adecuada.

Hambre y pobreza: exploración de las vinculaciones inversas

13. El hambre y la malnutrición generalizadas en un mundo donde abundan los alimentos implican que la pobreza extrema es la causa principal de la desnutrición. Sin embargo, no siempre se comprende que el hambre y la malnutrición (incluidas las carencias de micronutrientes) son a su vez importantes causas de la pobreza, ya que afectan de diversas maneras (véanse en el Recuadro 1) a la capacidad de los individuos para escapar a la pobreza. Por ejemplo:

- Reducen en quienes las padecen la capacidad para desarrollar una actividad física y, por tanto, disminuyen su potencial productivo en el trabajo, que suele ser su único bien.
- Menoscaban la capacidad de las personas para desarrollarse físicamente y mentalmente, retrasan el crecimiento infantil, reducen la capacidad cognitiva y limitan considerablemente la asistencia a la escuela y el rendimiento escolar, comprometiendo la eficacia de las inversiones en educación.
- Provocan graves perjuicios a largo plazo para la salud, vinculados a unos índices más altos de enfermedad y muerte prematura.

- Se transmiten de una generación a otra: las madres que padecen hambre dan a luz niños con insuficiencia ponderal, que empiezan a vivir con desventaja.
- Contribuyen a la inestabilidad social y política, que mina aún más la capacidad del gobierno para reducir la pobreza.

Por lo tanto, existe la posibilidad de que las personas que padecen subnutrición crónica se vean atrapados en el círculo vicioso del hambre: productividad baja, pobreza crónica, hambre.

Hambre y conflictos

14. Durante el último decenio, la inseguridad alimentaria y la malnutrición parecen haber contribuido al aumento de la frecuencia de las crisis, así como de la vulnerabilidad de los países ante ellas. Actualmente la mayoría de los conflictos armados y los desastres naturales se concentran en regiones sumamente dependientes de la agricultura y en países con un porcentaje elevado de hogares con inseguridad alimentaria, que la FAO clasifica como “países de bajos ingresos y con déficit de alimentos” (PBIDA).

15. Además de ser consecuencia de un conflicto, la inseguridad alimentaria puede ser causa y origen del mismo. Son muy pocos los conflictos que se producen en situaciones en que existe seguridad alimentaria. El hambre puede inducir al conflicto cuando las personas piensan que no tienen nada que perder, que el servicio militar les ofrece comida gratis y que llevar un arma da mucho poder.

16. Asimismo, las repercusiones de las distintas crisis serán aún mayores cuando afecten a una población ya vulnerable y debilitada por la inseguridad alimentaria. Las personas que viven en países pobres que padecen inseguridad alimentaria tienen más probabilidades de fallecer como consecuencia de un desastre natural que aquéllas que han desarrollado unas estrategias mejores para hacer frente a éstos y protegerse a sí mismas. A menudo las situaciones de crisis crean las condiciones para que las carencias básicas de micronutrientes se conviertan en brotes importantes de enfermedades como pelagra, escorbuto, etc.

17. La falta de recursos suficientes para erradicar el hambre continuará poniendo en peligro la vida de muchos grupos vulnerables y será uno de los elementos que han de contribuir al recrudecimiento de las emergencias. Por lo tanto, los recursos que se ahorran al evitar un conflicto deben considerarse como “rendimiento” de la ayuda. Después de una emergencia se suelen necesitar intervenciones humanitarias, pero éstas resultan caras y no hacen frente en general a las causas fundamentales de las crisis. La necesidad de socorro continuará existiendo mientras las personas vulnerables no tengan acceso a unos alimentos adecuados y a oportunidades económicas lucrativas. La inversión oportuna en alimentos, agricultura y desarrollo rural puede contribuir a interrumpir el círculo vicioso del hambre y los conflictos.

18. La discusión precedente demuestra que mitigar el hambre permite a quienes la padecían desarrollar cabalmente sus capacidades físicas y mentales, aumenta su productividad y facilita su

Recuadro I Datos sobre el costo del hambre

Existen pruebas de que en 1990 se perdieron 46 millones de años-hombre de vida productiva sin discapacidad como resultado de la pérdida de productividad social causada por cuatro tipos de malnutrición: retrasos del crecimiento y trastornos relacionados con carencias de yodo, hierro y vitamina A (y el cuarto?).

Ciento cincuenta y seis millones de niños menores de cinco años en países en desarrollo sufren de malnutrición proteinoenergética. El 90 por ciento de la totalidad de niños en edad preescolar y mujeres embarazadas que padecen anemia viven en países en desarrollo. La carencia de vitamina A es la causa principal de trastornos visuales evitables, así como de ceguera en los niños.

Cerca del 17 por ciento de los niños de pecho sufre de retraso en el crecimiento intrauterino, un indicio de la mala nutrición materna. Un peso bajo al nacer supone un elevado riesgo de enfermedad y mortalidad durante la infancia, y una reducción de la fuerza y la capacidad de trabajo en la edad adulta.

En el mundo en desarrollo, 12 millones de fallecimientos anuales entre los niños menores de cinco años - un abrumador 55 por ciento- están asociados con la malnutrición.

Un estudio de la agricultura en Sierra Leona mostró que, en promedio, un incremento del 50 por ciento en las calorías por equivalente de consumidor aumentaría la producción en un 16,5 por ciento, o sea, en 379 kg de comida. Los resultados indican que, cuanto menor es la ingesta calórica, más importante es la reacción en la producción cuando tal ingesta aumenta. Por ejemplo, basándose en la ingesta diaria de 1 500 calorías por equivalente de consumidor, un aumento de apenas el 10 por ciento en el aporte calórico incrementaría la producción en casi el 5 por ciento.

Un estudio en Etiopía ha mostrado que un aumento del 10 por ciento en el indicador de peso para la talla y en el índice de masa corporal aumentarían la producción y los salarios en aproximadamente el 23 y el 27 por ciento, respectivamente. En el mismo estudio, la estatura, un indicador de la nutrición de la persona en el pasado, se revela como un factor determinante y significativo de los salarios, ya que una persona que mide 7,1 cm más que la estatura media gana un salario superior, aproximadamente el 15 por ciento más.

Un estudio de la FAO reveló que un aumento del suministro de energía alimentaría per cápita a 2 770 kcal/día, en países donde el promedio estaba por debajo de ese valor; incrementaría su tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita entre 0,34 y 1,48 puntos porcentuales por año. La mejora de la nutrición repercute en el crecimiento económico por el aumento de la productividad del trabajo y de la esperanza de vida.

En ciertos países asiáticos se pierde el 3 por ciento del PIB cada año por las pérdidas de productividad debidas a retrasos en el crecimiento y a las carencias de hierro y yodo. Si se tiene en cuenta que las tasas de crecimiento del PIB en estos países alcanzaron el 7 por ciento anual en los años noventa, se deduce que el PIB sufrió caídas importantes.

De acuerdo con el Premio Nobel Robert Fogel, el 50 por ciento del crecimiento económico experimentado por el Reino Unido y Francia entre 1700 y 1900 se debió a mejoras en la nutrición y la sanidad.

Fuente: *El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 2001* (FAO 2001b). Incluye referencias a los estudios, detalles metodológicos y advertencias.

plena participación en el proceso de desarrollo. Por tanto, la reducción del hambre debería considerarse una inversión productiva además de una imperiosa obligación moral. Unas políticas bien concebidas que aborden la cuestión del hambre de modo directo y oportuno pueden acabar con la “trampa del hambre”.

POBREZA, AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

El aspecto rural de la pobreza y el hambre y la función de la agricultura

19. La lentitud con que se reducen la pobreza y el hambre indica la necesidad urgente de estrategias orientadas de manera más específica a las zonas en las que viven las personas pobres y las actividades de las que dependen para sobrevivir. Una estrategia eficaz para mitigar la pobreza y el hambre en los países en desarrollo debe comenzar por reconocer que dichos fenómenos son fundamentalmente rurales y que la agricultura constituye el núcleo central del sustento de las personas que viven en un medio rural.

20. En la actualidad, el 75 por ciento de la población pobre de los países en desarrollo vive en las zonas rurales. En 2020, cuando según las previsiones la mayoría de la población mundial vivirá en zonas urbanas, el 60 por ciento de la pobreza continuará siendo pobreza rural. Además, el declive de las zonas rurales es una de las causas principales de la urbanización prematura y de la pobreza en las ciudades. Existen diversos argumentos que respaldan la adopción de un enfoque rural para un proceso de desarrollo que busque reducir la pobreza (FIDA, Informe sobre la pobreza rural):

- Las diferencias principales entre las zonas urbanas y rurales en cuanto a ingresos, pobreza, nutrición, sanidad y educación no están disminuyendo. En 2020, la mayoría de las personas pobres que deben subsistir con un dólar al día seguirán viviendo en el medio rural.
- La disminución de la pobreza rural se ha hecho más lenta en los últimos años; fue mucho más rápida entre 1970 y 1985.
- Combatiendo la pobreza rural se reduce la pobreza urbana al disminuir la migración.
- La reducción de la pobreza rural depende del aumento de la productividad de la población pobre, pero la mayoría de los enfoques para afrontar la pobreza urbana se centran en el bienestar.
- El aumento de la relación trabajadores/niños abre una oportunidad de reducción de la pobreza. La población rural pobre necesita que se potencie el papel de la mujer, así como una mejora de la sanidad y la educación que permita la reducción de la fecundidad.
- La ayuda se dirige cada vez más a sectores no rurales, en los que no vive ni trabaja la mayoría de la población pobre. Además es desproporcionada su distribución entre los países, que va en detrimento de los más necesitados.

21. La agricultura constituye la principal fuerza motriz de la economía rural, y en los países en desarrollo sin recursos minerales de importancia representa a menudo la totalidad de la economía. La dependencia de la agricultura para el crecimiento económico y la obtención de ganancias de exportación aumenta con la prevalencia del hambre, y lo mismo ocurre con el porcentaje de personas que dependen de la economía rural para sobrevivir (véase el Cuadro 1)². El Recuadro 2

² Las cinco categorías en que se han clasificado los países en el cuadro corresponden al porcentaje de población que, de acuerdo con las estimaciones, padece desnutrición. La categoría 1 incluye países en los que menos del 2,5 por ciento de la población está desnutrida, en la categoría 2 figuran los países que presentan un porcentaje comprendido entre el 2,5 y el 4 por ciento, y así sucesivamente.

demuestra que una reducción sustancial y sostenible de la pobreza y el hambre es inconcebible sin un crecimiento en las economías rurales, y presenta un resumen de los datos que lo evidencian, mostrando el potencial del crecimiento agrícola para reducir la pobreza.

22. La reducción del hambre y la pobreza requiere una mejora de los ingresos de la población pobre y de las fuentes de las que ésta obtiene su sustento. Por tanto, ha de fomentarse un crecimiento de los ingresos favorable a las personas pobres. La pregunta que se plantea es: ¿en qué circunstancias el aumento de los ingresos favorece a las personas pobres? En síntesis, la respuesta sería que el aumento de los ingresos debido al desarrollo agrícola reduce la pobreza, a menos que se produzca en un contexto de grandes desigualdades en la propiedad de bienes.

Cuadro 1: la Importancia del Sector Agrícola en los Países en Desarrollo por Categorías de Prevalencia de Desnutrición (1990-93 y 1995-98)

Indicador	Categorías de Prevalencia de Desnutrición									
	1 <2,5%		2 2,5-4%		3 5-19%		4 20-34%		5 >35 %	
	Año 90/93	Año 95/98	Año 90/93	Año 95/98	Año 90/93	Año 95/98	Año 90/93	Año 95/98	Año 90/93	Año 95/98
Porcentaje de PIB (%) correspondiente a la agricultura	10,9	9,7	11,6	12,7	16,4	18,2	23,1	22,3	31,6	21,0
Porcentaje de exportaciones agrícolas (%)	10,7	9,0	11,2	8,7	11,7	10,7	18,2	15,0	42,2	43,5
Porcentaje de población rural (%)	31,8	27,3	52,0	51,6	63,5	59,9	72,8	71,2	74,8	75,8

Fuente: Banco Mundial: Indicadores del Desarrollo Mundial y estimaciones de la FAO

23. Los hogares rurales obtienen ingresos de la agricultura y del empleo en actividades rurales no agrícolas. Los ingresos agrícolas tienen su origen en la producción de subsistencia, las ganancias de la venta de productos o el empleo en la agricultura. El sector rural no agrícola suministra bienes y servicios vinculados a la agricultura, como la preparación de insumos, la reparación de maquinaria y aperos agrícolas, la elaboración de los productos, el transporte y el mercadeo. Los ingresos obtenidos en las actividades agrícolas generan una demanda de los productos de las pequeñas empresas rurales. Basta una cualificación limitada para crear este tipo de empresas o para trabajar en ellas, por lo que resultan fácilmente accesibles a las personas pobres. Un crecimiento inicial en la producción agrícola vinculado a la productividad dará lugar a unos efectos multiplicadores en las actividades económicas no agrícolas, aumentará los ingresos de quienes participan en ellas, y también los de las personas que se dedican directamente a la agricultura.

Recuadro 2

La importancia del crecimiento agrícola y rural para la mitigación de la pobreza: indicaciones concretas

La bibliografía reciente estudia la función de la agricultura en la reducción de la pobreza. A continuación se resumen algunos resultados:

- El crecimiento de los sectores primario y terciario reduce la pobreza, mientras que el del sector secundario no la afecta en medida importante.
- El crecimiento de las zonas rurales reduce la pobreza en éstas y en las zonas urbanas, mientras que el crecimiento urbano sólo mitiga la pobreza en las zonas urbanas.
- El crecimiento de la producción de las pequeñas explotaciones agrícolas reduce el número de personas pobres y alivia la gravedad de su situación: el consumo de las personas más pobres puede aumentar.
- En los países en los que los desequilibrios de los ingresos son pequeños, el incremento de la productividad laboral agrícola tiene continuamente un impacto más grande sobre ingresos que otros sectores.
- En el África subsahariana, el crecimiento sostenido de los ingresos rurales, cuando éstos se distribuyen ampliamente entre los hogares, puede provocar un crecimiento adicional significativo.

24. No obstante, este proceso no puede funcionar bien si existen desigualdades profundas en el acceso a bienes agrícolas y no agrícolas, en concreto a la tierra. Las grandes explotaciones de alta densidad de capital tienden a utilizar insumos importados del extranjero o de las grandes ciudades, y a menudo los ingresos se invierten fuera de la zona donde está localizada la explotación; la interacción con las economías locales será, por tanto, limitada. Las pequeñas explotaciones están mucho más integradas en los mercados locales aunque, en último término, sean proveedores importantes de productos de exportación³.

HACIA UNA DOBLE ESTRATEGIA

25. El debate anterior demuestra que lograr una reducción sustancial y sostenible de la pobreza supone a) abordar directamente el problema del hambre para aumentar la productividad y el potencial productivo de los que la padecen y permitir a estos últimos aprovechar las oportunidades que ofrece el desarrollo, y b) fomentar la agricultura y el desarrollo rural, esenciales tanto para el crecimiento económico general como para la reducción sostenible de la pobreza. La limitación de la productividad originada por el hambre ha de abordarse directamente para que el desarrollo agrícola pueda avanzar adecuadamente. Las personas muy aquejadas por el hambre han de disponer de alimentos suficientes si se pretende que compartan los beneficios del crecimiento agrícola y rural. El círculo vicioso de la desnutrición, causa de una productividad y un crecimiento bajos,

³ Este argumento puede generalizarse para el caso en el que la distribución de ingresos y el acceso a los bienes dentro del país sean sesgados.

perpetúa el subdesarrollo y el hambre. Las personas que sufren hambre deben disponer de un mejor acceso a los alimentos, lo que requiere la asistencia directa. Hay que romper el círculo vicioso. Además, la concentración de la pobreza en las zonas rurales significa que el crecimiento de la agricultura y el desarrollo rural general son esenciales para encontrar una salida sostenible de la pobreza.

26. La creación de una sinergia entre la acción directa contra el hambre y las medidas destinadas a estimular la agricultura y el sector rural constituye un elemento fundamental para la doble estrategia aquí propuesta. Los dos caminos son complementarios. Las personas que sufren hambre deben tener mayor acceso a alimentos suficientes como condición previa para participar en el desarrollo. Al mismo tiempo, el aumento de la productividad y la producción agrícolas incrementará la actividad económica rural y ampliará las oportunidades de empleo en los sectores agrícola y rural no agrícola. El caso de “sinergia máxima” se da cuando la producción local abastece las redes de seguridad y los programas de ayuda alimentaria: al proveer, en la medida de lo posible, a las redes de seguridad con alimentos producidos localmente se crearán mayores oportunidades de comercialización y crecerán la producción y el empleo agrícolas, además de suministrarse alimentos a aquéllos que los necesitan.

27. En general, un desarrollo agrícola centrado en los pequeños agricultores, sumado a políticas para aumentar la capacidad de los pobres de acceder a los alimentos, ofrecen la mayor esperanza de lograr una reducción rápida de la pobreza y el hambre generalizadas. Ésta es la estrategia que promueve el presente documento; en los párrafos siguientes se examinan en detalle los aspectos relativos a la movilización de recursos.

Aplicación de las medidas de asistencia directa

28. En la actualidad existen pruebas sustanciales de los beneficios sociales y económicos de una intervención temprana en materia de sanidad y nutrición. La conclusión es que unas intervenciones nutricionales específicas constituyen un modo rentable de invertir para aliviar el sufrimiento humano, así como de aumentar la productividad y generar beneficios económicos.

29. Los problemas de nutrición presentan múltiples facetas, por lo que unos programas nutricionales eficaces se basarán en una combinación de intervenciones. Esta última dependerá de la naturaleza de los problemas, los recursos disponibles y el contexto social, que han de examinarse al definir y evaluar los programas nutricionales. Los procedimientos participativos son los mejores para lograr la combinación de intervenciones más adecuada.

30. La nutrición puede mejorarse a un costo reducido. Las intervenciones nutricionales directas destinadas a abordar el problema de la malnutrición y de las carencias de micronutrientes resultan eficaces y presentan un costo relativamente bajo en relación con los resultados obtenidos, pero han de combinarse con otras clases de actividades: promoción de la lactancia materna, servicios de nutrición prenatal, comunicación y educación nutricional, servicios relacionados con la sanidad y suministro de los suplementos de micronutrientes.

31. La eficacia en función del costo de los programas nutricionales está ampliamente demostrada. Un estudio del Banco Mundial de 1993 reveló que las intervenciones en materia de nutrición ocupaban un lugar importante entre las medidas de desarrollo relacionadas con la sanidad. De acuerdo con estudios más recientes realizados en Asia, las intervenciones mencionadas presentan una buena relación costo-beneficio, así como unos costos reducidos por muertes evitadas (Horton, 1999).

32. La ayuda alimentaria es uno de los medios para ofrecer asistencia nutricional a las personas necesitadas y aquejadas por el hambre. La ayuda alimentaria para proyectos en forma de alimentación escolar, alimentación suplementaria y alimentos por trabajo es importante para atender a las necesidades de las personas que viven en zonas marginales excluidas de otros procesos de desarrollo. Constituye un mecanismo que permite a los agricultores invertir en su seguridad alimentaria a largo plazo.

33. Los estudios encargados por el PMA han examinado las ventajas desde el punto de vista del desarrollo de los proyectos de ayuda alimentaria. Estos estudios confirman que a menudo el efecto a largo plazo de esta asistencia es incluso más beneficioso que sus efectos nutricionales inmediatos.

34. Se ha establecido que la alimentación escolar genera consecuencias muy positivas a largo plazo: atrae más niños a la escuela y mejora su capacidad de concentración, por lo que aumenta su rendimiento escolar y, en último término, su potencial de obtención de ingresos. Los beneficios principales de los programas de alimentación escolar se hacen palpables en la asistencia, los índices de matrícula y el rendimiento. La alimentación suplementaria tiene efectos físicos y mentales positivos en mujeres y niños y mejora sus perspectivas de disfrutar una vida saludable y productiva. Estas intervenciones de ayuda alimentaria han demostrado su eficacia para suministrar los recursos necesarios a fin de que los hogares satisfagan sus necesidades básicas y contribuir a preservar los bienes y, en algunos casos, a generar otros nuevos, lo que reduce el riesgo y la vulnerabilidad. Sin embargo, las corrientes de ayuda alimentaria continúan siendo reducidas con respecto a las necesidades, y las intervenciones en materia de nutrición suelen carecer de los recursos necesarios para llegar de forma eficaz a los grupos más pobres y marginados socialmente.

TENDENCIAS DE LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS PARA LA REDUCCIÓN DEL HAMBRE, LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO RURAL

35. La sección anterior muestra la importancia de un doble enfoque con vistas a reducir el hambre y la pobreza, consistente en combinar la acción directa para mejorar el estado nutricional de los más necesitados y el crecimiento agrícola y rural para mitigar el hambre y la pobreza.

36. Pese a los indicios que avalan la hipótesis subyacente, las estrategias de seguridad alimentaria y reducción de la pobreza raramente han adoptado los enfoques recomendados en el presente documento, que tampoco se han reflejado en las asignaciones de recursos. Esto ocurre en general

a nivel nacional e internacional, como revelan claramente las tendencias recientes de las corrientes de recursos en apoyo de las mejoras nutricionales, de la agricultura y del desarrollo rural.

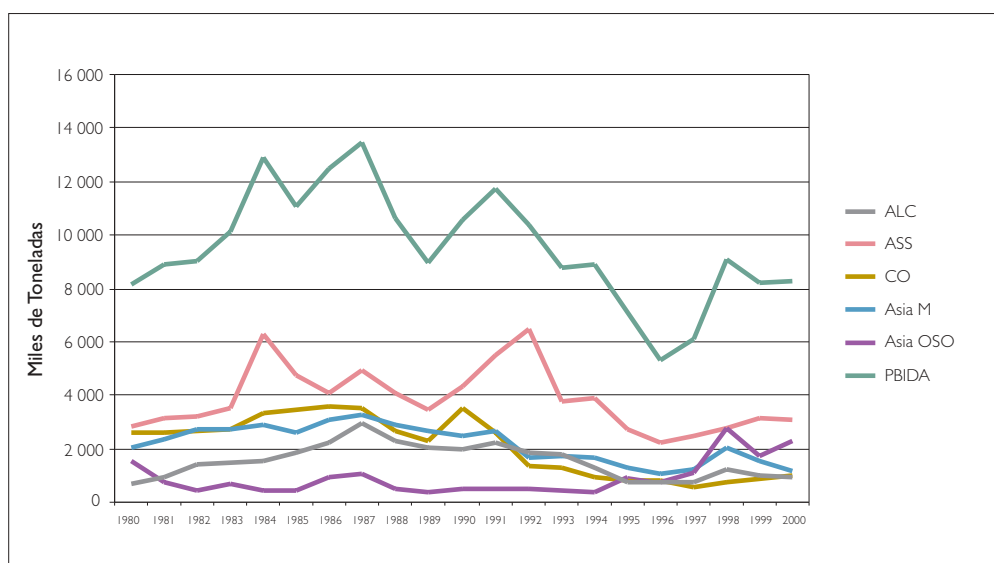
Tendencias de los recursos para los programas de alimentación y nutrición

37. Es difícil cuantificar el costo de un doble enfoque que comprenda una combinación de medidas directas para combatir el hambre y otras medidas de desarrollo. No obstante, no cabe duda de que para ponerlo en práctica en el mundo en desarrollo será necesario movilizar recursos y capacidades institucionales muy superiores a los niveles actuales.

38. Probablemente tan sólo el 10 por ciento del volumen de recursos necesario se destina en la actualidad a los programas de nutrición. En un estudio reciente realizado en ocho países⁴ de Asia, donde vive el 60 por ciento de la población del mundo en desarrollo, se llega a esa conclusión sobre la base de los datos relativos al gasto y al alcance de los principales programas (BAD, 2001). Es probable que se encuentren carencias de gasto similares en otras regiones en desarrollo, aunque no se dispone de cifras exactas del gasto actual.

39. Resulta más fácil obtener información sobre los flujos de ayuda alimentaria. En la Figura 3 se representan las tendencias actuales de ayuda alimentaria en cereales y de otro tipo basadas en los datos del PMA/FAOSTAT. Las tendencias de la ayuda alimentaria son inestables y están estrechamente relacionadas con las crisis a corto plazo y con la disponibilidad, como muestra el nivel máximo alcanzado en respuesta a la crisis asiática de 1997-98. Sin embargo, aparte de este nivel máximo, en los años noventa se produjo una preocupante disminución de los volúmenes de

Figura 3: Total de Corrientes de Ayuda Alimentaria en Cereales y de Otro Tipo Para Países en Desarrollo por Región, 1980-2000 (en miles de toneladas)



Fuente: Datos del PMA/FAOSTAT

⁴ Bangladesh, Camboya, China, Filipinas, India, Pakistán, Sri Lanka y Viet Nam.

ayuda alimentaria. El volumen en el año 2000 era sólo el 56 por ciento del volumen de 1992, pese al incremento de las necesidades. La proporción de la ayuda alimentaria destinada a los PBIDA también ha fluctuado de forma considerable en el curso del tiempo. En los años ochenta, los PBIDA recibieron cerca del 90 por ciento del total de la ayuda alimentaria. Sin embargo, en el decenio de 1990, la proporción destinada a estos países ha variado entre el 65 por ciento y el 88 por ciento. Se prevé que la ayuda alimentaria representará sólo el 8 por ciento de las necesidades de importación de estos países. En conclusión, la ayuda alimentaria está sufriendo un espectacular descenso en los países que más la necesitan.

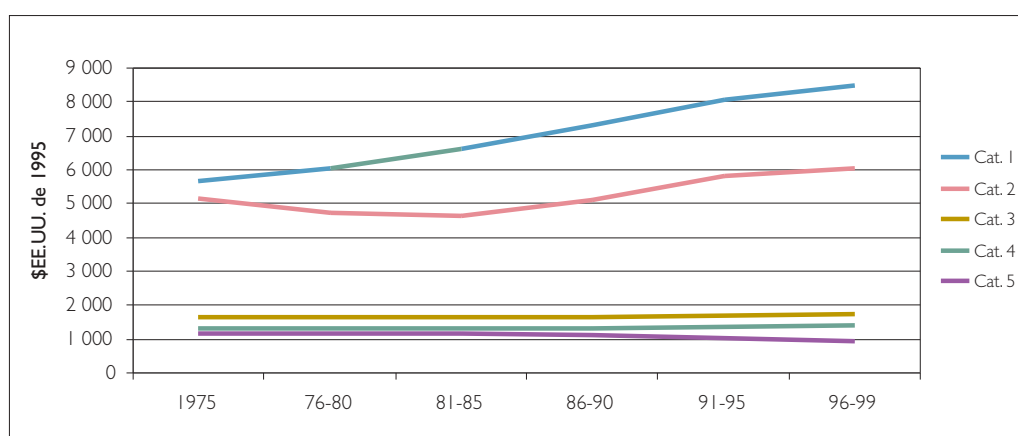
TENDENCIAS DE LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS PARA LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO RURAL

Tendencias de la formación general de capital

40. Los recursos para la inversión en el sector rural pueden ser privados o públicos, externos o internos. En relación con algunas cuestiones se dispone de información sobre las inversiones en la agricultura primaria, pero existe poca información fiable sobre los volúmenes de inversión en actividades no agrícolas.

41. A fin de demostrar las dificultades a las que se enfrentan los países pobres a la hora de movilizar capital para el desarrollo agrícola, se muestran las tendencias de la inversión y la formación de capital para la agricultura en los países en desarrollo agrupados según la prevalencia de la desnutrición. Los datos relativos a la masa de capital por trabajador agrícola (Figura 4) indican que, entre 1975 y 1999, los países que consiguieron reducir la prevalencia del hambre realizaron inversiones considerablemente superiores en la agricultura a las de los países en los que la desnutrición⁵ sigue estando generalizada. Resulta preocupante que la formación de capital por

Figura 4: Masa de Capital por Trabajador Agrícola, por Categorías de Prevalencia de la Desnutrición



⁵ Véase nota 1 de pie de página

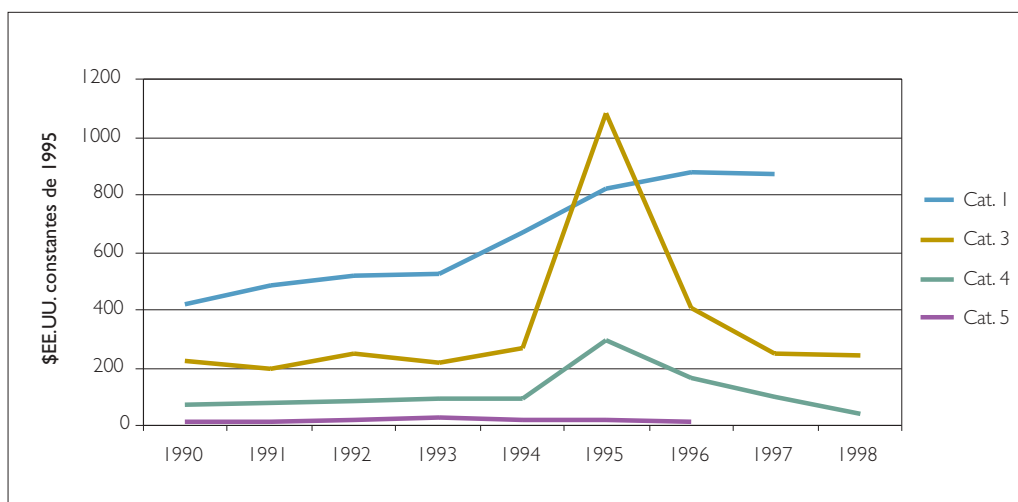
trabajador agrícola se haya estancado o haya disminuido en países donde más del 20 por ciento de la población está desnutrida (categorías 4 y 5) y donde el crecimiento agrícola es fundamental para la reducción de la pobreza y para la seguridad alimentaria.

Gasto gubernamental destinado a la agricultura

42. La mayoría del capital para el desarrollo del sector agrícola proviene de inversiones del sector privado, especialmente de los propios agricultores. No obstante, la inversión pública en la agricultura es un elemento fundamental para atraer la inversión privada. Las inversiones nacionales en riego, investigación e infraestructura rural, generación y difusión de tecnología, conservación de los recursos naturales y establecimiento y aplicación de las normas, son necesarias para aumentar la productividad, reducir los costos de transacción y mejorar la competitividad de la agricultura de los países en desarrollo.

43. Las limitaciones con las que se enfrentan los países con una desnutrición generalizada a la hora de movilizar recursos públicos para el desarrollo agrícola se ilustran poniendo el gasto gubernamental en la agricultura en relación con el tamaño de la fuerza laboral agrícola. Pese a la falta de datos, se observan claras tendencias. En países en donde más del 35 por ciento de la población está desnutrido, el gasto público por trabajador agrícola es de 14 dólares EE.UU. en promedio, cifra 50 veces inferior a los 880 dólares EE.UU. de los países con los índices de desnutrición más bajos (figura 5)⁶.

Figura 5: Gasto Gubernamental por Trabajador Agrícola



Fuente: cálculos de la FAO basados en datos del FMI

44. La medida en que el gasto público en la agricultura refleja la importancia de ésta en una economía se muestra en un “índice de orientación agrícola”, resultado de dividir la proporción del

⁶ Se ha omitido la categoría 2 debido a la falta de datos suficientes.

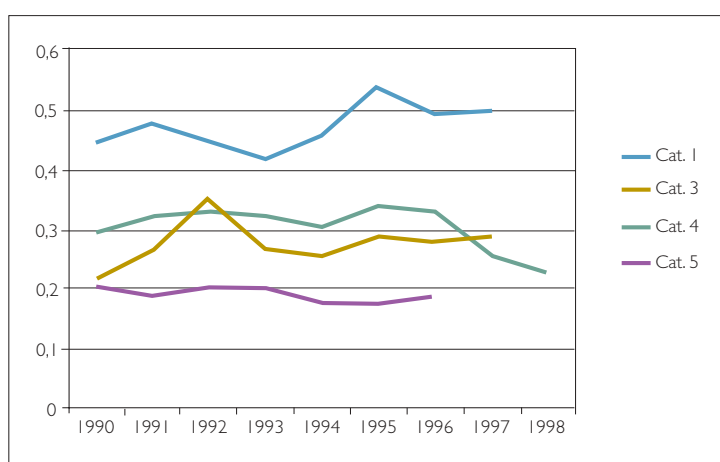
gasto público en la agricultura por la proporción de ésta en el PIB. Cuanto más elevado es el índice, más estrechamente se corresponde el gasto en la agricultura con la proporción de ésta en el PIB⁷. En la figura 6 se muestra el índice correspondiente a los distintos países, agrupados según la prevalencia de la desnutrición.

45. Los países con una prevalencia de desnutrición muy baja (categoría 1) presentan la orientación agrícola más fuerte, con un aumento notable en 1993. En los países de la categoría 5, el índice de orientación agrícola es bajo y no da señales de mejora con el paso del tiempo.

46. El análisis de las tendencias del gasto público destinado a la agricultura puede explicar en parte las tendencias de formación de capital anteriormente mencionadas. Las inversiones públicas y privadas en la agricultura son complementarias. Debe incrementarse la inversión gubernamental en bienes públicos esenciales para permitir e incentivar la inversión privada, ya que de no ser así la inversión seguirá siendo insuficiente.

47. El gasto público insuficiente y la baja formación de capital bruto comprometen seriamente la productividad agrícola en países con una pobreza y desnutrición generalizadas. Las cifras de productividad correspondientes a las distintas categorías reflejan las diferencias en la capitalización de la agricultura (Figura 7). Una masa de capital por trabajador agrícola reducida se refleja en el bajo valor añadido por trabajador agrícola (una medida de la productividad del trabajo). Se aprecia claramente una profunda brecha entre las categorías de prevalencia del hambre más bajas y las más altas. Entre 1990 y 1999, el valor añadido por trabajador en la categoría de prevalencia más baja era unas 20 veces superior a dicho valor en la categoría de prevalencia más alta. Esta relación supera en gran medida la relación de las intensidades de capital de los dos grupos mostrados en la Figura 4, lo que hace sospechar que hay factores adicionales que influyen en la productividad.

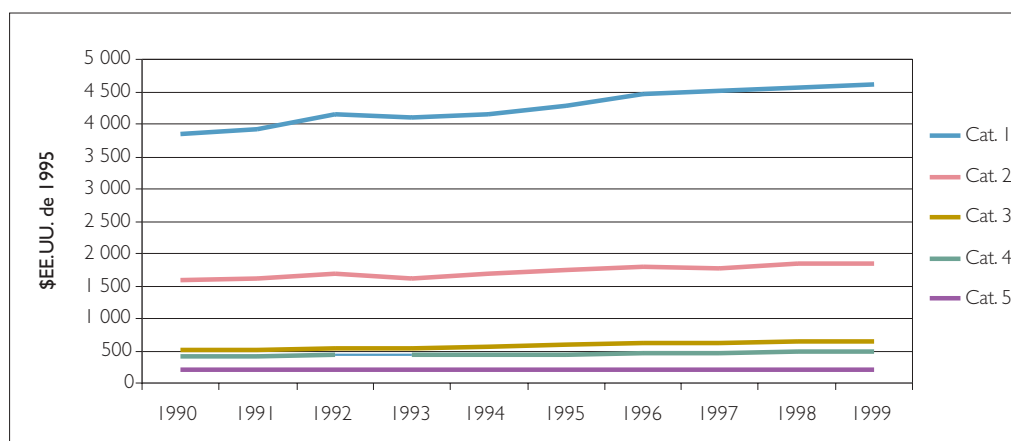
Figura 6: Índice de Orientación Agrícola (1990-98)⁸ por Categorías de Prevalencia de la Desnutrición



⁷ Hay que señalar que la relación de "orientación" es válida para hacer comparaciones entre países o grupos de países, pero no indica el trato relativo de la agricultura, en lo referente a gasto público, en comparación con otros sectores de un país. No todas las partidas presupuestarias están destinadas a categorías funcionales de actividades.

⁸ Se ha omitido la categoría 2 debido a la falta de datos suficientes.

Figura 7: Valor Añadido de la Agricultura por Trabajador Agrícola, por Categorías de Prevalencia de la Desnutrición



Fuente: Banco Mundial (Indicadores del Desarrollo Mundial) y cálculos de la FAO

Mientras que las diferencias pueden reflejar un mayor uso de insumos variables en la producción agrícola en países “en mejor situación económica”, pueden evidenciar también diferencias en la prevalencia del hambre. La propia desnutrición hace el trabajo menos productivo, reduciendo así la eficacia general de la inversión de capital.

Corrientes financieras externas

48. Los recursos financieros externos son de gran importancia para promover el desarrollo económico y social y la seguridad alimentaria, especialmente en países de bajos ingresos con sistemas financieros débiles y ahorros internos bajos.

49. Las corrientes de Inversión Externa Directa (IED) son insignificantes en la mayoría de los PBIDA y los países menos adelantados. Los países más pobres no pueden atraer IED, debido a los altos riesgos y los elevados costos de transacción asociados con los mercados financieros poco desarrollados, a la limitación de los recursos de capital humano, a la falta de información para los inversores potenciales y a los servicios e infraestructuras poco desarrollados.

50. Las corrientes netas privadas procedentes de países del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) a los países en desarrollo y las organizaciones multilaterales han aumentado de 25 600 millones de dólares EE.UU. en 1984-85 a 115 100 millones en 1999, aunque en el año 2000 se redujeran a 74 500 millones. Este es un avance importante, pero las corrientes privadas se concentran en unos pocos países de reciente industrialización.

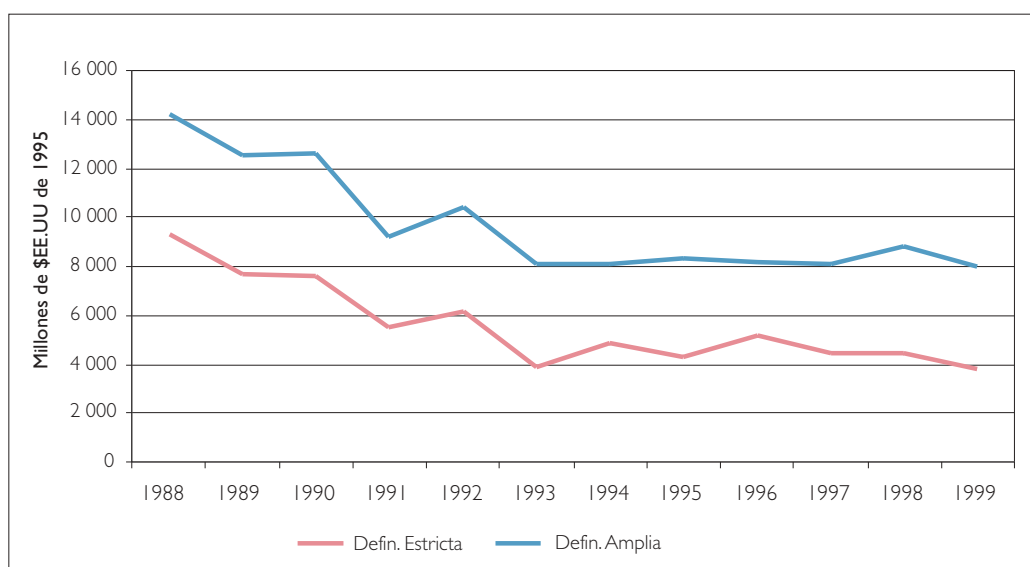
51. Los principales donantes bilaterales y multilaterales asignaron 14 223 millones de dólares EE.UU. a la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) destinada a la agricultura, definida en términos amplios, en 1988, pero sólo 8 005 millones de dólares en 1999 (en precios de 1995). La disminución de la AOD para la agricultura, definida en sentido estricto, fue aún más acentuada,

pues se redujo de casi 9 300 millones de dólares EE.UU. en 1998 a cerca de 3 822 millones en 1999 (Figura 8)⁹. En cuanto a los grupos de principales finalidades (actividades) dentro de la agricultura, se han producido fuertes descensos de la AOD para servicios agrícolas, producción de cultivos y montes, aunque ha aumentado la proporción de la AOD destinada a protección ambiental, investigación, capacitación y extensión. La proporción de la AOD para los proyectos de tierras y aguas en 1999 volvió a alcanzar los niveles de 1990 (13 por ciento del total) tras un fuerte incremento (hasta el 23 por ciento) a mediados de los noventa.

52. En cuanto a la Financiación Oficial para el Desarrollo, la proporción de compromisos en condiciones favorables se redujo del 77 por ciento en 1988 al 65 por ciento en 1998. La proporción de las donaciones en el total de los compromisos era del 28 por ciento en 1998, habiéndose mantenido relativamente estable durante este decenio.

53. Los préstamos del Banco Mundial destinados a la agricultura se redujeron de 3 660 millones de dólares EE.UU. en 1990 a 1 334 millones de dólares en 2000. Los préstamos para la agricultura representaban el 18 por ciento de los préstamos del Banco Mundial en 1990, mientras que en el año 2000 constituían solo alrededor del 9 por ciento. Excepto el FIDA, que destina todos sus préstamos a la agricultura, se produjo un descenso notable de los préstamos de las IFI destinados a la agricultura durante el decenio de 1990, tanto en términos absolutos como respecto de los prestamistas individuales, como proporción del total de préstamos (véase Cuadro 2)¹⁰.

Figura 8: Compromisos de AOD para la Agricultura, en \$EE.UU. de 1995



Fuente: OCDE /CAD

⁹ La definición estricta de la agricultura incluye los sectores siguientes: tierras y aguas, investigación, capacitación y extensión, suministro de insumos de producción, servicios agrícolas, producción de cultivos, desarrollo ganadero, pesca, montes, y otros. La definición amplia incluye todos esos elementos y la fabricación de insumos, la protección ambiental, el sector agroindustrial, el desarrollo y la infraestructura rurales, el desarrollo regional y de las cuencas hidrográficas.

¹⁰ La reducción del total de préstamos sería mayor si no se incluyeran los préstamos concedidos por el Banco Mundial a los países en transición.

54. Estas cifras muestran que la función fundamental de la agricultura no se refleja sólo en una corriente equiparable de recursos nacionales o extranjeros para su desarrollo. Este desajuste debe ser atendido con urgencia para poder alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio relativos a la pobreza y el hambre.

55. Es difícil reconciliar la aparente contradicción que existe entre la importancia reconocida de la agricultura y el desarrollo rural, por un lado, y la disminución de los recursos dirigidos a éstos, por otro. Algunas de las posibles razones pueden tener que ver con a) la abundancia de alimentos en el mundo a precios cada vez menores; b) el alto potencial percibido de la agricultura para responder a oportunidades tecnológicas incluso en ausencia de inversiones sustanciales; c) la inherente complejidad de los proyectos de desarrollo agrícola y rural, especialmente en relación con sus consecuencias sobre el medio ambiente; d) la opinión generalizada dentro de las IFI de que los proyectos de desarrollo y agrícola y rural suponen un riesgo y generan tasas de rendimiento inferiores a otros tipos de proyectos (pese a la existencia de indicios recientes que sugieren lo contrario).

Cuadro 2: préstamos para la agricultura por principales instituciones de financiación
(préstamos aprobados) (todas las cifras en millones de dólares EE.UU. corrientes)

Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL DE PRÉSTAMOS PARA LA AGRICULTURA (APROBADOS)											
Banco Mundial/ AIF (Ejercicios económicos)	3 656	3 707	3 894	3 267	3 868	2 576	2 063	3 541	2 637	2 763	1 337
F/BAfD (Años civiles)	683	854	502	592	106	14	105	228	238	458	228
BasD " "	1 242	1 035	753	361	486	897	802	1 004	421	430	1 051
BID " "	319	570	735	77	210	552	580	156	122	100	311
FIDA " "	308	276	324	336	349	392	408	398	413	433	409
BERD " "						256	268	398	204	222	327
Total general *	6 208	6 442	6 208	4 633	5 019	4 431	3 958	5 327	3 831	4 184	3 336
PRÉSTAMOS PARA LA AGRICULTURA COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE PRÉSTAMOS											
Banco Mundial/AIF	18%	16%	18%	14%	19%	12%	10%	19%	9%	10%	9%
BafD	21%	25%	17%	24%	7%	2%	13%	13%	14%	27%	9%
Basd	31%	21%	15%	7%	13%	16%	14%	11%	7%	9%	18%
BID	8%	11%	12%	1%	4%	7%	8%	3%	1%	1%	6%
BERD						7%	8%	16%	7%	10%	13%

El FIDA destina la totalidad de sus préstamos a la agricultura.

* No incluye el BERD.

Fuente: Informes anuales;

N.B. Desde el ejercicio económico de 1998, se utilizan cifras reclasificadas del Banco Mundial.

El comercio agrícola y la liberación del comercio

56. El comercio debe desempeñar una importante función en la mejora de la seguridad alimentaria y en el fomento de la agricultura. Las ganancias potenciales resultantes de un comercio más libre de productos agrícolas podrían llegar a representar un incremento anual en el bienestar mundial de 160 000 millones de dólares, que eclipsarían las actuales corrientes de ayuda. Pero hasta la fecha los progresos efectivos hechos en las negociaciones en curso han sido limitados y los beneficios han sido modestos. Incluso si se produjera una liberalización ulterior, la mayor parte de las ganancias adicionales podrían ser recogidas por los países desarrollados, en particular si las reformas se centran fundamentalmente en una eliminación de las subvenciones de la OCDE. Más importante para los países en desarrollo son: una eliminación específica de las barreras al comercio de productos en los que tienen una ventaja comparativa (azúcar, frutas y hortalizas); una reducción o inversión de la progresividad arancelaria respecto de los productos tropicales elaborados (café, cacao); una reducción ulterior de la tendencia en contra la agricultura en sus propios países; un acceso mayor y más preferente para los más pobres de los países menos adelantados; la apertura de fronteras a la IED a largo plazo; y una mejora de los niveles de calidad e inocuidad de los alimentos que permita a los países en desarrollo competir de forma más eficaz en los mercados extranjeros.

57. Con estas políticas complementarias, un entorno comercial más libre también puede desempeñar una función importante en la lucha contra la pobreza y la desnutrición. Pero por sí sola, es improbable que la liberalización del comercio permita conseguir una reducción masiva de la pobreza y sus beneficios, en caso de haberlos, podrían quedar en manos de unos pocos. Se precisa apoyo para fortalecer la respuesta de la oferta de los países en desarrollo. La reducción de las subvenciones a la exportación en los países desarrollados y de las barreras al comercio con estos países no creará las inversiones (en carreteras, riego, investigación y capacidades) que se necesitan en los países en desarrollo para incrementar la producción agrícola y mejorar la competitividad en los mercados internacionales. De igual modo, tampoco se conseguirá elevar el estándar de calidad a los niveles necesarios para penetrar de forma significativa en los mercados internacionales. E incluso si aumentan las exportaciones y los agricultores de los países en desarrollo obtienen beneficios, serán precisas redes de seguridad para quienes que deban enfrentarse al aumento de los precios de los alimentos.

CÓMO HACER FRENTE A LA DISMINUCIÓN DE LOS RECURSOS DESTINADOS A REDUCIR EL HAMBRE Y LA POBREZA

Evaluación del déficit de recursos en la lucha por reducir el hambre y fomentar el desarrollo agrícola

58. ¿Cuánto debe invertirse exactamente a nivel mundial en la nutrición, la agricultura y el desarrollo agrícola, especialmente en el mundo en desarrollo? Si bien no es fácil calcular las necesidades actuales de recursos para la lucha contra el hambre y la pobreza, es útil tratar de hacerse una idea de la magnitud del esfuerzo que se requiere.

59. Desde el punto de vista de la movilización de los recursos los dos aspectos de la doble estrategia propuesta no pueden considerarse de manera independiente. Al invertir en medidas destinadas a dar

mayor acceso a los alimentos a la población desnutrida y sumamente pobre se logra que estas personas sean más productivas, lo que a la vez aumenta la eficacia de las inversiones agrícolas. Por consiguiente, si los dos elementos de la estrategia se evalúan por separado, esta evaluación será inevitablemente imprecisa.

60. En lo referente a la acción directa contra el hambre, una estimación reciente es la intentada en el estudio sobre Asia citado más arriba (BAsD 2001). En éste se estableció aproximadamente en 1 400 millones de dólares EE.UU. anuales la cuantía total de los recursos necesarios para reducir a la mitad, en el curso de un decenio, la prevalencia de la desnutrición infantil en los ocho países incluidos en ese análisis (donde vive aproximadamente el 60 por ciento de la población del mundo en desarrollo). Estos costos se refieren al establecimiento de programas comunitarios en gran escala dirigidos a los niños (con un costo de 5 dólares EE.UU. anuales por cada niño). Dichos programas deben complementarse con programas de control de las carencias de micronutrientes aplicados a todos los grupos de edades, que suelen tener un costo unitario muy inferior, de aproximadamente 0,5 dólares EE.UU. anuales per cápita; el costo total de este tipo de programas ascendería a otros 1 400 millones de dólares EE.UU. al año¹¹.

61. Ampliando las estimaciones para Asia al mundo en desarrollo en su conjunto se obtienen unas necesidades totales de recursos para programas en materia de nutrición de poco más de 5 000 millones anuales¹². Es probable que esta cifra subestime las necesidades reales. Se ha calculado partiendo del límite inferior de los costos supuestos para unos programas comunitarios de nutrición en gran escala que resulten eficaces (5 dólares EE.UU. anuales por niño). El límite superior calculado para tales programas es de 15 dólares EE.UU. por persona. Utilizando esta cifra superior las necesidades totales agregadas se elevarían a 15 000 millones de dólares EE.UU. al año.

62. La FAO calcula que para alcanzar el objetivo de las Cumbre Mundial sobre la Alimentación de reducir a la mitad el número de personas desnutridas para 2015 se necesitan 180 000 millones de dólares EE.UU. de inversión bruta anual en la agricultura de los países en desarrollo. Esta cifra es superior en 57 000 millones de dólares EE.UU. a la que las tendencias históricas hacen suponer que se invertiría en un esfuerzo deliberado por incrementar la inversión en el sector. La experiencia indica que el 65 por ciento de esta cantidad deberá aportarla el sector privado, especialmente los agricultores.

63. Sólo se dispone de financiación limitada para bienes públicos mundiales relacionados con la agricultura y el desarrollo rural; se trata de un aspecto que debe ponerse de relieve en el contexto de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Los bienes públicos mundiales comprenden tecnologías para la ordenación sostenible de la tierra, los bosques y los recursos marinos, la biodiversidad agrícola, la inocuidad de los alimentos, las plagas y enfermedades transfronterizas de los animales y los cultivos, la destrucción de las existencias de plaguicidas en

¹¹ Obsérvese que la primera cifra corresponde al costo por cada niño, mientras que el costo de los programas de micronutrientes se refiere a toda la población.

¹² Es evidente que esta cifra sólo representa el orden de magnitud del tipo de esfuerzo que podrá necesitarse. Para obtener estimaciones más precisas se requiere un cálculo más cuidadoso que tome en cuenta las condiciones locales de las distintas regiones, la prevalencia de los diversos problemas nutricionales, la capacidad y la infraestructura disponibles y otros factores pertinentes.

desuso, y el seguimiento y la previsión del impacto del cambio climático en la agricultura y el suministro alimentario. Cuando los bienes públicos mundiales no son accesibles a nivel nacional o particular, esto afecta profundamente los medios de sustento de la población pobre. La concesión de donaciones para financiar estos bienes por parte de los organismos internacionales que se ocupan del desarrollo agrícola y rural debe correr pareja con la importancia creciente de los mismos, pero no a expensas de las corrientes de AOD.

64. Suscita especial preocupación el hecho de que a pesar de los estudios que indican un rendimiento elevado del gasto en investigaciones agrícolas internacionales, en los últimos años haya disminuido continuamente la financiación destinada al Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCAI) y que los centros que forman parte del mismo experimenten dificultades financieras cada vez mayores. Está claro que la financiación insuficiente podría reducir la capacidad de estos centros para realizar investigaciones y divulgar los conocimientos necesarios para elevar la producción de alimentos en los países en desarrollo y evitar el hambre y la pobreza de la población, ya que gran parte de la tecnología que es necesario desarrollar para ello genera poco rendimiento para los particulares y es, por consiguiente, de escaso interés para el sector privado.

Colmar el déficit de recursos: cuestiones de políticas y movilización de recursos a nivel nacional

65. Los sectores privado y público tienen importantes funciones que desempeñar en la batalla contra el hambre y la pobreza. Tales funciones son complementarias, aunque cada sector puede tener ventajas en diferentes ámbitos.

66. El sector público cumple una función catalizadora al proporcionar los bienes públicos sin los cuales la iniciativa privada no puede prosperar. Sin embargo, la mayor parte de los recursos necesarios para la agricultura y el desarrollo rural serán movilizados por el sector privado.

67. Es esencial disponer de un marco normativo que promueva un clima favorable a la inversión en la agricultura. En los dos últimos decenios los gobiernos han procurado corregir la tendencia contra la agricultura del pasado adoptando políticas orientadas a liberalizar los mercados agrícolas, reducir las distorsiones de precios y promover la actividad económica privada. No obstante, tales medidas no siempre bastan para atraer las inversiones que se requieren para un incremento constante de la productividad y la producción. Actualmente tiene amplia aceptación la idea de que un papel más activo del sector privado en el suministro de bienes públicos constituye un componente esencial de un entorno propicio para el desarrollo agrícola y rural.

68. La inversión pública es esencial para la agricultura y el desarrollo rural sobre todo en ámbitos como: la investigación y extensión agrícolas; la educación; la infraestructura y los servicios; los incentivos y la reglamentación para la ordenación sostenible del agua y los recursos naturales; programas sociales descentralizados en colaboración con el sector privado y la sociedad civil; las instituciones del mercado; la legislación sobre la propiedad; los sistemas de salvaguardia de los alimentos y la calidad de los productos alimenticios.

69. La nutrición, al igual que la educación, constituye una inversión a largo plazo. Existen poderosas razones para que los gobiernos inviertan en la nutrición. Las inversiones de la población pobre en la nutrición serán sumamente bajas y es posible que la tendencia a favorecer a los niños haga que la inversión en la nutrición de las niñas sea insuficiente. El resultado es que la pobreza se transmite de generación en generación. Es improbable que los padres de los niños de países en desarrollo conozcan la importancia de los micronutrientes; la educación nutricional a este respecto constituye un bien público de rendimiento elevado.

70. En relación con las actividades rurales no agrícolas se verifica a menudo, a pesar de la importancia que éstas revisten para el crecimiento y la reducción de la pobreza en las zonas rurales, la existencia de un “vacío institucional”: no existe una dependencia ejecutiva del gobierno que sea responsable de estas actividades. Por consiguiente, su expansión se ve limitada por la falta de crédito e instituciones de comercialización y por la carencia de una infraestructura apropiada.

71. Al otorgar créditos y movilizar ahorros, los servicios de (microfinanciamiento y otras instituciones financieras rurales pueden aportar recursos sustanciales para poner a la población pobre en condiciones de ser más productiva. Constituye un instrumento afirmado y eficaz en función de los costos para canalizar hacia la población pobre la ayuda externa para el desarrollo. Las remesas de los emigrantes son una parte importante de los ahorros e inversiones en las zonas rurales; es necesario promover instituciones financieras que las canalicen hacia actividades productivas.

Colmar el déficit de recursos: mecanismos posibles para movilizar recursos internacionales

72. El FIDA, la FAO y el PMA han venido explorando de manera conjunta sistemas innovadores para incrementar el volumen de financiación disponible para mejorar la seguridad alimentaria y los medios de sustento de la población rural. Se han logrado progresos importantes mediante la colaboración del Gobierno de Italia y de países de ingresos medios sumamente endeudados en el desarrollo de programas (en Egipto, Ecuador y Perú) en el marco de los cuales se cancelan las deudas bilaterales a cambio del compromiso del prestatario de asignar los recursos (expresados en moneda local) que hubieran utilizado para amortizar la deuda a programas de desarrollo rural y seguridad alimentaria basados en la demanda. Es nuestra esperanza que otros países donantes sigan este ejemplo.

73. Uno de los aspectos sorprendentes del proceso de financiación para el desarrollo es la falta de un examen en profundidad de los nuevos mecanismos de financiación posibles, considerando la importancia que pueden tener al transferir recursos entre países desarrollados y en desarrollo y, por consiguiente, la considerable medida en que podrían complementar o incluso reemplazar la AOD financiada con cargo a los ingresos fiscales generales de los países en desarrollo. Si bien es sumamente encomiable la exhortación a un aumento significativo de la AOD, es necesario

adoptar medidas para garantizar el cumplimiento de los objetivos concertados. Deben formularse propuestas que aseguren mecanismos más ágiles y fiables para la reposición de los recursos, sobre todo en el caso de los fondos para préstamos en condiciones favorables administrados por las IFI. También es importante que se hagan recomendaciones convincentes para un aumento de la financiación de los bienes públicos mundiales, que en la actualidad es sumamente deficitaria y debe competir con la AOD pero que se hace necesaria para asegurar un ágil desenvolvimiento de los procesos de globalización y una ordenación sostenible de los recursos mundiales.

74. El hecho de que las transacciones internacionales sobre el carbono ya hayan comenzado a crecer hasta niveles sustanciales antes incluso de la ratificación del Protocolo de Kyoto y el establecimiento oficial del Mecanismo para un Desarrollo Limpio parecen indicar que probablemente será mucho más fácil establecer mecanismos de transferencia basados en el mercado que llegar a un acuerdo sobre impuestos mundiales. Parece probable que el Mecanismo, una vez entre plenamente en funcionamiento, genere unas transferencias anuales de 10 000 millones de dólares EE.UU. como mínimo, que posiblemente podrían llegar hasta el doble o el triple de esa cantidad, lo que colocaría en el mismo orden de magnitud de la AOD desde el punto de vista del volumen de recursos (50 000 millones de dólares EE.UU. anuales) pero con ventajas comparativas relacionadas con los bajos costos de transacción, un grado elevado de automatismo, el hecho de que sus recursos no son reembolsables y su apoyo a sistemas de costo mínimo para reducir el calentamiento mundial. El Mecanismo puede considerarse, por una parte, como un sistema basado en el mercado para aumentar el suministro de un importante bien público mundial (una tasa reducida de cambio climático) al costo mundial mínimo, y por otra un canal para transferir grandes cantidades de recursos entre países ricos y pobres, en beneficio recíproco de ambos. El FIDA, la FAO y el PMA están muy interesados en el Mecanismo y en otros sistemas que podrían emularlo de manera diferente, por su posible efecto en los medios de sustento de la población rural pobre y aquejada por el hambre.

75. Un canal importante para la movilización de recursos destinados a la reducción de la pobreza es la Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres muy Endeudados. En el marco de ésta los países participantes elaboran documentos de estrategia para la reducción de la pobreza y deben realizar progresos demostrables en su aplicación para tener derecho a la reducción del servicio de la deuda. De hecho existen indicaciones de que la Iniciativa ha ayudado a los gobiernos a acrecentar los recursos destinados a medidas para combatir la pobreza, pero nuestros organismos también han observado que en muchos de los documentos de estrategia se presta una atención insuficiente a la seguridad alimentaria, la agricultura y el sector rural. Dada la importancia del sector agrícola y rural para la reducción de la pobreza en la mayor parte de estos países, se trata de una distorsión que debe corregirse a fin de fortalecer la capacidad de la Iniciativa para lograr buenos resultados en la reducción de la pobreza.

CONCLUSIONES

76. La sociedad mundial tiene indudablemente la capacidad para erradicar la pobreza y el hambre en un período breve. Para lograrlo es necesario que haya una voluntad política y que se afronte el objetivo de forma directa y no oblicuamente. Éste es el principal mensaje de nuestras organizaciones, que pretendemos señalar a la atención de todo el mundo en el contexto de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.

77. El crecimiento económico, especialmente un crecimiento de la agricultura y la economía rural de amplia base, es una condición necesaria para reducir de forma sostenible la pobreza y el hambre. Al mismo tiempo, es preciso adoptar medidas prioritarias para reducir el hambre de manera directa. El hambre no es sólo un efecto sino también causa de la pobreza. Existen sobradas pruebas de que la lucha contra el hambre es una inversión que produce grandes beneficios en relación con el crecimiento y el bienestar general, y no sólo un imperativo moral o un acto de compasión humana. En la actualidad sabemos mucho acerca de lo que es eficaz en la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria.

78. Resulta sumamente alentador que el grupo de grandes donantes que componen el CAD haya reconocido la necesidad de incluir una meta explícita relativa al hambre entre sus objetivos prioritarios de desarrollo, como se establece en la Declaración del Milenio. La referencia concreta a la seguridad alimentaria, al hambre y a la importancia de la agricultura contenida en el comunicado de la reunión del G8 en Génova en 2001 constituye asimismo una señal de la mayor sensibilidad política respecto de esas importantes cuestiones. La Cumbre Mundial sobre la Alimentación que se celebrará en Roma en julio-junio de 2002 será una oportunidad importante para que la comunidad internacional reafirme su compromiso con la Declaración de Roma y el Plan de Acción de 1996.

79. La necesidad de lograr una reducción sustancial y sostenible de la pobreza exige que se den pasos concretos para promover la agricultura y el desarrollo rural. Tres cuartas partes de los pobres viven en zonas rurales y derivan la base de sus medios de vida de la agricultura o de actividades rurales que dependen para su supervivencia del sector agrícola. La agricultura y el desarrollo rural son por lo tanto fundamentales para conseguir un crecimiento económico general y la reducción de la pobreza en la mayoría de los países en desarrollo.

80. Los pueblos y gobiernos de los países interesados tienen la responsabilidad principal por la consecución de los objetivos de reducción del hambre y la pobreza. Sin embargo, los países en los que la pobreza extrema y la malnutrición están muy generalizados no pueden obtener a nivel interno los recursos necesarios para ayudar directamente a los necesitados y promover el crecimiento en los sectores productivos. Estos países no pueden hacer progresos en la batalla contra el hambre y la pobreza sin una corriente sostenida de recursos externos.

81. La financiación nacional e internacional de la erradicación del hambre, la agricultura y el desarrollo rural debe ser suficiente para satisfacer las necesidades. Asimismo, debe proporcionarse

en condiciones asequibles que no conduzcan a un aumento del endeudamiento de los países en desarrollo. Nuestras organizaciones consideran alarmante la tendencia a la disminución de los recursos globales destinados a la reducción del hambre, a la agricultura y al desarrollo rural. La FAO, el FIDA y el PMA subrayan la necesidad de proporcionar financiación en condiciones favorables y donaciones de un volumen adecuado a la situación de los países receptores, como se ha observado en el examen de la cooperación internacional que está preparándose para la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.

82. Es preciso estudiar y adoptar medios innovadores y basados en el mercado de movilizar recursos. Algunos de ellos se han examinado en el presente documento y otros podrían elaborarse como parte del seguimiento de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.

83. Los países desarrollados, apoyados por las instituciones internacionales de comercio, tienen la oportunidad de demostrar su voluntad de contribuir de manera significativa a la erradicación del hambre y la pobreza rural. Pueden abrir sus mercados, especialmente a las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo, reducir las subvenciones a la producción agrícola, compartir la tecnología y ayudar a los países en desarrollo a aprovechar la ampliación de los mercados internacionales. La cuestión no se plantea en términos de “asistencia frente a comercio”, sino de “asistencia para ampliar el comercio”.

84. Las organizaciones civiles, especialmente las ONG internacionales y nacionales activas en los países en desarrollo, deben comprometerse con renovado vigor a hacer frente a los problemas del hambre y la pobreza rural. Esas organizaciones tienen funciones importantes por lo que hace a la movilización de recursos y la prestación de servicios técnicos y apoyo y podrían asumir la responsabilidad de la vigilancia de los resultados en relación con los compromisos reafirmados, usando hojas de calificación como base para medir los logros.

85. La Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo presenta una oportunidad única para crear una alianza mundial entre todos los interesados en el esfuerzo por conseguir los objetivos convenidos internacionalmente en relación con la pobreza, el hambre y el desarrollo. Una alianza de esa naturaleza constituiría una garantía de que las promesas hechas se respeten y los objetivos fijados se alcancen. Por medio de una alianza de ese tipo, la comunidad mundial puede promover un proceso de globalización en el que los beneficios se repartan de manera más justa que hasta ahora y que sea incluyente en lugar de excluyente. Una oportunidad así no debería desaprovecharse.

BIBLIOGRAFÍA ESCOGIDA

- ADB. 2001. *Improving child nutrition in Asia*. Manila, Asian Development Bank.
- Allen, L.H. & Gillespie, S.R. 2001. *What works? A review of the efficacy and effectiveness of nutrition interventions*. Geneva, ACC/SCN, in collaboration with ADB.
- Arcand, J.L. 2001. *Undernourishment and Economic Growth: The Efficiency Cost of Hunger*. FAO Documentos Sobre Desarrollo Economico y Social No. 147, Roma.
- Bautista, R.M. & Thomas, M. 1998. *Agricultural growth linkages in Zimbabwe: income and equity effects*. TMD Discussion Paper No. 31. Washington DC, IFPRI.
- Bautista, R.M., Robinson, S. & El-Said, M. 1999. *Alternative industrial development paths for Indonesia: SAM and CGE analyses*. TMD Discussion Paper No. 42. Washington DC, IFPRI.
- Datt, G. & Ravallion, M. 1998. *Farm productivity and rural poverty in India*. FCND Discussion Paper No. 42. Washington DC, IFPRI.
- De Janvry, A. & Sadoulet, E. 1998. *Growth, poverty, and inequality in Latin America: a causal analysis, 1970-1994*. Berkeley, California, USA, University of California.
- Delgado, C.L., Hopkins, J. & Kelly, J.V. 1998. *Agricultural growth linkages in sub-Saharan Africa*. Research Report 107. Washington DC, IFPRI.
- Devereux, S. 2002. Social protection for the poor: lessons from recent international experience. *IDS working paper 142*.
- FAO. 2000. *Agricultura: hacia el año 2015/30*. Informe técnico provisional. Roma. <http://www.fao.org/es/esd/gstudies.htm>
- FAO. 2001a. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2001*. Roma.
- FAO. 2001b. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 2001*. Roma.
- Horton, S. 1999. *Opportunities for investments in nutrition in low-income Asia*. Asian Development Review, 17(1-2): 246-273.
- FIDA. 2001. *Informe sobre la pobreza rural en el año 2001: el desafío consistente en acabar con la pobreza rural*. Roma.
- Khan, H.A. 1999. Sectoral growth and poverty alleviation: a multiplier decomposition technique applied to South Africa. *World Development*.
- Mason, J., Hunt, J., Parker, D. & Jonsson, U. 1999. Investing in child nutrition in Asia. *Asian Development Review*, 17(1-2): 1-32.
- Ravallion, M. 2001. *On the urbanization of poverty*. Rural Development Working Paper No. 2568. Washington DC, World Bank.
- Ravallion, M. & Datt, G. 1996. How important to India's poor is the sectoral composition of economic growth? *World Bank Economic Review*, 10(1): 1-25.
- Thorbecke, E. & Jung, H. 1996. A multiplier decomposition method to analyze poverty alleviation. *Journal of Development Economics*, 48: 279-300.
- Timmer, C.P. 1997. *How well do the poor connect to the growth process?* Cambridge, Mass., USA, Harvard Institute for International Development.
- Webb, P. 1998. Aislar el hambre: la asistencia a los necesitados de los grupos y regiones marginados. *Documento Preparado para el Programa Mundial de Alimentos*.
- Banco Mundial. 1993. *Informe sobre el desarrollo mundial, 1993*. Washington DC, OUP.
- Banco Mundial. 2001. *Las perspectivas económicas mundiales, 2002*. Washington DC.

Programa Mundial de Alimentos. 1998 Seguridad alimentaria, medios de subsistencia e intervenciones de ayuda alimentaria. Octubre.

Zeller, M., Lapenu, C., Minten, B., Ralison, E., Randrianaivo, D. & Randrianarisoa, C. 2000. *Pathways of rural development in Madagascar: an empirical investigation of the critical triangle of environmental sustainability, economic growth, and poverty alleviation.* FCND Discussion Paper No. 82. Washington DC, IFPRI.

Fotografías de la portada (de izquierda a derecha)

FAO/19100/R. Faidutti; FIDA/J Hartley Burkins; FIDA/A. Hossain; FAO/16378/R. Faidutti; FAO/16184/G. Bizzarri.